

# KLI 고용·노동 리포트

K o r e a L a b o r I n s t i t u t e

2012. 12. 31 | 통권 제36호(2012-24) |

## 노동시장 중장기 비전과 발전전략\*

### [ 요약 ]

- 기술진보의 속도가 유례없이 빠를 뿐만 아니라 가속화되는 과정에서 노동시장이 유연화·양극화되고, 금융의 실물지원 기능이 약화되고 있음.
- 여기에 우리나라가 경제발전 과정에서 유지해온 공적이전제도의 특성과 환경변화에 잘 대응하지 못하고 있는 한국의 노사관계는 노동시장의 갈등지수를 높이고 있음.
- 새로운 노동시장 패러다임을 구축하기 위해 중간일자리 확충을 위한 생태계를 확립하고, 빈곤을 감소시키며, 일자리의 희망사다리를 구축해서 이중구조를 극복하고, 사회적 협의 및 타협 전통을 수립해야 함.
- 중간일자리 확충을 위해서는 대학 및 청년 창업지원자, 중견기업, 대기업 계열화를 통해 지식집약적 비즈니스 창업을 촉진하는 기반을 마련해야 함.
- 빈곤 축소를 위해서는 우선적으로 우리나라 보편적 복지제도의 근간인 사회보험제도의 사각지대를 축소해야 함.
- 고용서비스의 질을 제고하고 취약한 고용서비스 인프라를 확충하여 취업에 상대적으로 어려움을 겪는 구직자 등을 대상으로 맞춤형 고용-복지 연계서비스를 제공해야 함.
- 지속가능한 복지체계 및 노동시장 규범을 확립하기 위한 새로운 교섭체제를 정착시키고 사회적 대화에서 2차노동시장 참여자의 목소리를 반영해야 함.

\* 이 글은 「노동시장 중장기 비전과 발전전략」(허재준(2012), 『노동리뷰』 12월호, 한국노동연구원)을 정리하여 작성한 것임.

## 노동시장을 규정하는 요인

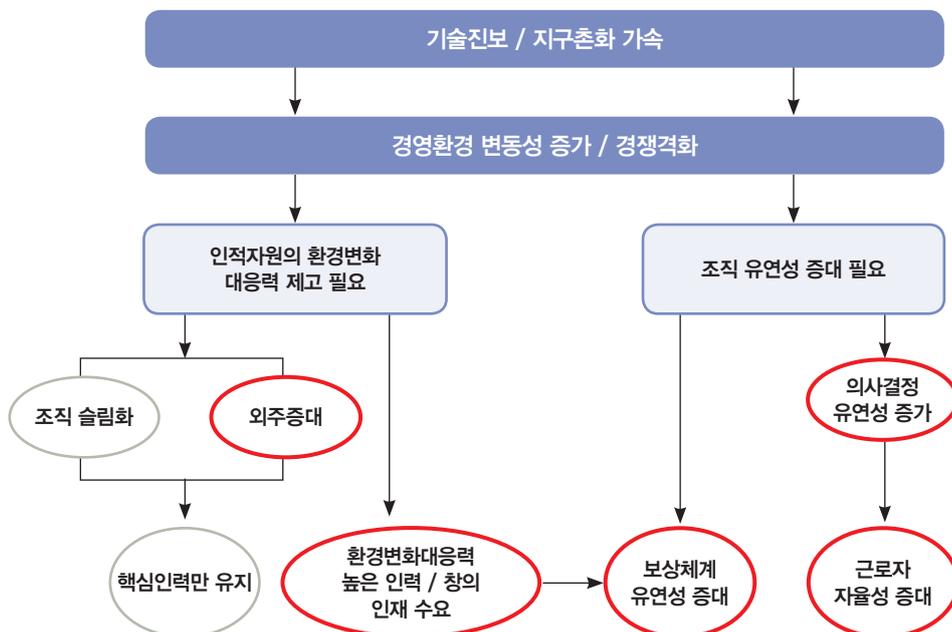
### 1. 유연화

- 디지털 기술의 발전과 국경 없는 시장 확대는 새로운 경쟁구도를 지속적으로 만들면서 기업들을 극심한 경쟁 상태로 내몰고 있음.
  - 기업들은 핵심인력만을 보유하고 외주(outsourcing)를 늘리는 한편, 환경변화 대응력이 높은 인력과 창의적 인재 수요를 늘리면서 작업조직을 유연화시키는 방향으로 인사노무관리 방식을 변화시킴(그림 1 참조).
  - 외부환경 변화에 대한 대응력을 높이기 위해 기업들은 창의적 역량을 증진시키고, 인적자원개발과 인적자원관리체계를 의사결정과 근무방식에서 근로자 자율성을 강조하는 방향으로 변화시켜 옴.

### 2. 양극화

- 양극화에는 기술진보(technological progress), 해외아웃소싱과 활성화를 통한 중간재 무역 활성화, 산업구조 변화, 노조의 영향력 약화 등이 영향을 미쳤지만, 특히 기술진보의 영향이 큰 것으로 보임(Michaels et al., 2010; OECD, 2011).
  - 정보통신기술, 생명공학, 나노기술 등 새로운 근원기술(general purpose technology)의 발전은 새로운 기술에 적응성이 높은 고직능인력의 수요를 증대시켜 소득격차를 심화시키는 경향이 있음(Acemoglu, 2002).
  - 급속한 경제환경 변화의 와중에서 변화에 대한 기업 간 대응능력의 차이는 수익률 격차를 확대하고 수익률이 낮은 기업의 존립기반을 위협하므로 기업들은 환경변화에 대응력이 높은 핵심인력을 높은 보상을 주고 고용하는 경향을 보이고 있음(Hur et al., 2005).

[그림 1] 유연화의 동인과 과정



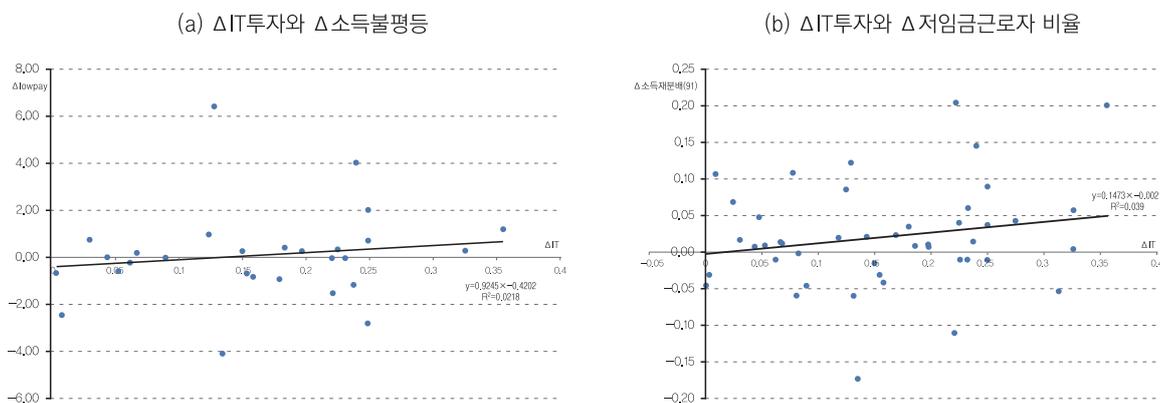
- 반면 정보통신기술과 메카트로닉스 기술과 같은 기술진보는 자동화를 가능케 하여 범용기술을 가진 노동자를 대체하고 소득불평등을 심화시키는 한편, 기술적 우위나 적응력이 높은 사람이 보다 높은 보상을 누리는 승자독식 효과가 심화됨(그림 2 참조).

tion: 서비스산업이 확대되고 산업 전반에서 화이트칼라 직종이 늘어나는 현상) 과정에서 적절한 구조개혁이 이루어지지 못함으로써 강화되고 있는 측면이 있음(그림 3 참조).

- 소득이 증가하면서 서비스재 수요는 증대하고 있지만 서비스부문의 낮은 생산성으로 인해 양질의 일자리 공급이 부진해짐으로써 일자리의 양극화가 완화되지 못하고 있기 때문임.

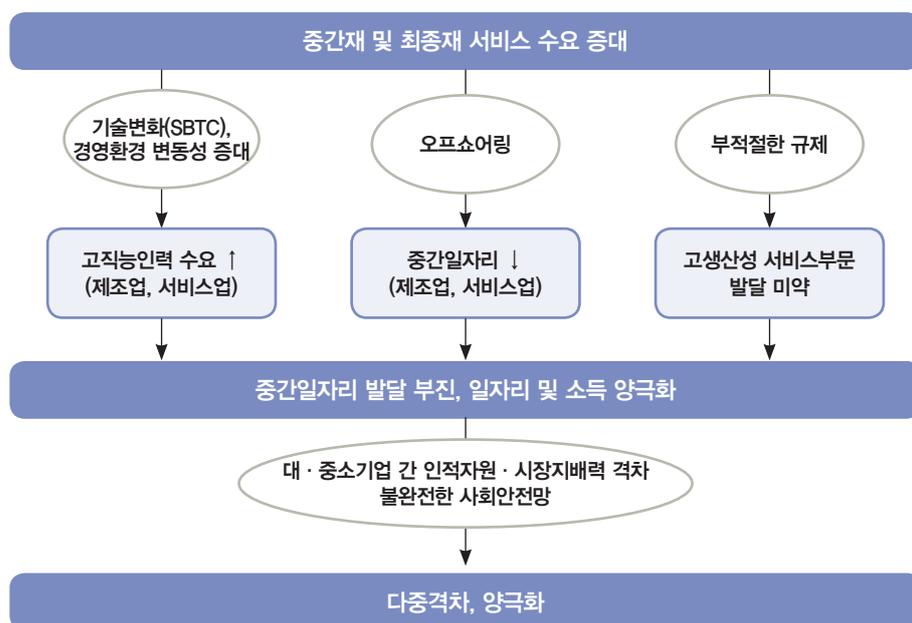
■ 우리나라의 양극화는 서비스화(tertiariza-

[그림 2] IT투자와 소득불평등



주 : 소득불평등지표는 소득9분위-1분위 비율  
 자료 : OECD 자료를 이용하여 필자가 계산함.

[그림 3] 한국의 서비스화와 양극화



### 3. 금융의 실물지원 기능 약화

- 현재 금융의 실물지원 기능은 매우 약화되어 있고 위험을 피해 전 세계를 이동하고 있음.
  - 세계적으로 확산되어 있는 불확실성에 직면하여 금융자본이 위험을 기피하여 국경을 넘나들며 움직이면서 경제의 불안정성을 증대하고 실물부문에 악영향을 미치고 있음.
  - 저렴한 통신비용, 급속하고도 가속화되어 온 정보통신기술의 진보, 국제금융시스템, 각국 자본시장제도의 진화는 이러한 행태를 증폭하는 데 불가결한 역할을 담당함.
- 이러한 금융시장 환경에서 우리나라의 금융기관의 실물지원기능은 약화되었을 뿐만 아니라 성장할 기업과 투자를 식별하는 기능도 상실한 상태임.
  - 과거 15년 동안 금융기관 민영화는 금융자체의 혁신과 생산성 향상도 이루어내지 못하고 실물지원기능도 약화시키는 결과를 초래함.
  - 기업분석 능력이 있는 은행(예컨대 장기신용은행)은 도태되고 리스크 관리라는 명분 아래 주택담보대출 편향으로 가계부채를 키워 옴.

- 단순한 금융기관 규제 기능 정비를 넘어 부동성(浮動性) 자본이동의 부작용을 불식하고 실물부문을 지원하는 금융기능 회복을 모색해야 할 상황임.

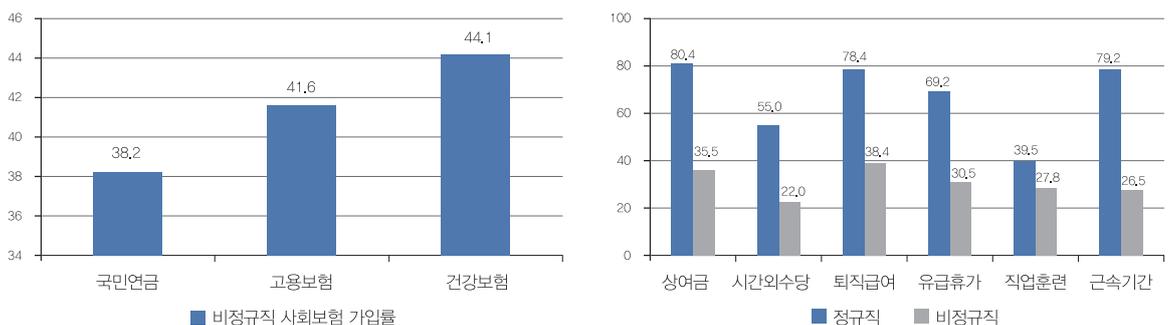
## 노동시장 변화 양상과 제도적 유산

### 1. 노동시장 변화 양상

- 전반적인 노동시장에서 정규직과 비정규직의 인적자본 요소를 통제하면 차별적 요소는 6.8~8.4% 수준에 불과할 정도로 양자의 임금 간에 차별에 의한 요소는 크지 않음(이인재, 2011).
  - 하지만 평균적 정규직 근로자와 평균적 비정규직 근로자 간의 비교결과와는 달리 특정 사업장 내에서는 차별적 요소가 큰 경우도 존재하여 갈등이 표출되곤 함.
- 그러나 비정규직은 신기술 출현 등에 적응하여 인적자본을 개발하지 못하고 있고, 지속적으로 직업능력을 개발할 기회를 점점 잃고 있음.
  - 또한 사회보험 적용률이 낮고, 부가급여, 유급휴가, 직업훈련 등에서 상대적으로 불리한 상태에 있음(그림 4 참조).

[그림 4] 비정규직의 사회보험 가입률, 근로조건, 근속기간

(단위: %, 개월)



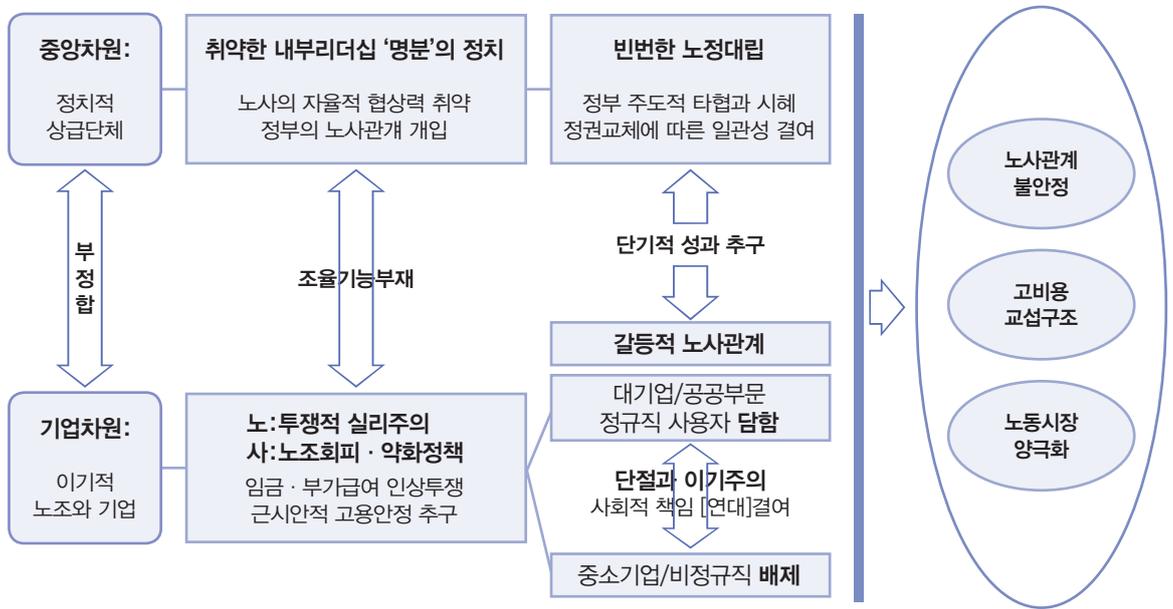
자료: 통계청, 「2011년 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」.

- 우리나라는 비교가능한 자료가 존재하는 OECD국가 중 최상위권에 속할 정도로 저임금근로자 비중이 높음.
  - 저임금근로자 비중이 높은 이유는 중위-저위 임금격차가 크고, 장기·반복적 저임금 경험자 비중이 높은 데 기인함(이병희 외, 2008).
  - 우리나라는 경제 내에 중위임금과의 임금격차가 크고 불안정한 일자리가 다른 OECD국가에 비해 상대적으로 많음.
  - 특히 55세 이상 연령층의 저임금근로자 비중이 다른 OECD국가에 비해 현저히 높음.

## 2. 복지체계와 노사관계의 제도적 유산

- 과거 20년간 사회안전망 구축과 이전 지출이 사회경제 변화에 대응해 적절히 이루어지지 못한 것도 양극화 해소를 지체시키고 있음.
  - 시장소득과 세금 및 공적이전 등이 반영된 가처분소득 기준으로는 우리나라의 상대 빈곤율이 OECD국가 중 매우 높은 편임.
  - 시장소득을 기준으로 살펴보면 상대빈곤율이 낮은 편에 속하는데, 이는 우리나라의 공적이전소득을 구성하는 요소들이 빈곤을 감소시키는 효과가 다른 OECD국가에 비해 매우 미약함을 시사함.
- 국민기초생활보장급여 수급자와 사회보험 가입자 사이의 사각지대가 큰 점은 공적이전이 소득재분배에 미치는 영향력을 현저히 제약하고 있음.
  - 우리나라의 사회보장체계는 사회보험과 공공부조를 양대 안전망으로 하고 소득공제 혜택과 다양한 복지프로그램이 이를 보완하는 구조로 되어 있으나 이러한 사회보장체계의 유산에는 광범한 사각지대가 존재함.
  - 사각지대에 있는 노동시장 참여자 규모를 줄이는 일은 현금급여뿐만 아니라 사회적 서비스 및 현물급여에 대한 이들의 접근성을 높여 복지의 보편성 정도를 높이고 복지 체감도를 높일 수 있어 중요한 의미를 지님.
- 외환위기 이후 사회보험의 적용범위가 1인 이상 사업장으로 확대됨으로써 사회보험이 우리나라의 대표적인 보편복지제도로 자리매김하게 되었지만 사회보험의 사각지대는 여전히 큼.
  - 2010년 기준으로 임금근로자의 28%인 477만 명이 공적연금, 건강보험, 고용보험의 전부 혹은 일부에 가입되어 있지 않고, 3개 보험에 모두 가입되어 있지 않은 임금근로자도 400.6만 명에 이룸.
- 기술진보와 세계경제 구조가 양극화를 강화하는 경향 속에서 노동시장 유연성과 안전성을 제고하여 지속가능한 경제체질을 확보하기 위해서는 노사관계에서 협의와 타협의 전통이 필요함에도 불구하고 노사관계는 이러한 전통을 확립하지 못하고 발달지체 상태를 지속하고 있음.
  - 유연화를 요구하는 기업경영환경 변화와는 대조적으로 일자리 기회가 줄어들면서 노조와 노동자들은 '유연성'을 '해고유연성'과 동일시하고 유연성 논의에 대해 소극적·방어적으로 반응하고 있음.
  - 노조 상급단체는 지도력(leadership)이 약한 상태에서 명분에 집착하여 활동하고, 기업별 노조는 임금 및 부가급여 인상과 기업 내부에서 근시안적 고용안정에만 집착하여 경직적인 협상전략을 구사하고 있음.

[그림 5] 중앙차원과 기업차원 노사관계의 부정합



- 사용자는 사회적 책임감이 부족한 상태에서 단기적 이윤 극대화를 추구하며 노조를 달래거나 약화시키려는 방식으로 접근해 불신을 누적시키고 있음.
- 정부는 단기적으로 성과를 거두어야 하는 조급성에 지배되어 노조 상급단체 차원의 명분 정치에 일조하는 한편, 2차노동시장에 대해서는 비대칭적으로 근로감독의무를 방기함으로써 근로조건 저하를 방조해 왔음(그림 5 참조).

### 노동시장 비전과 발전전략

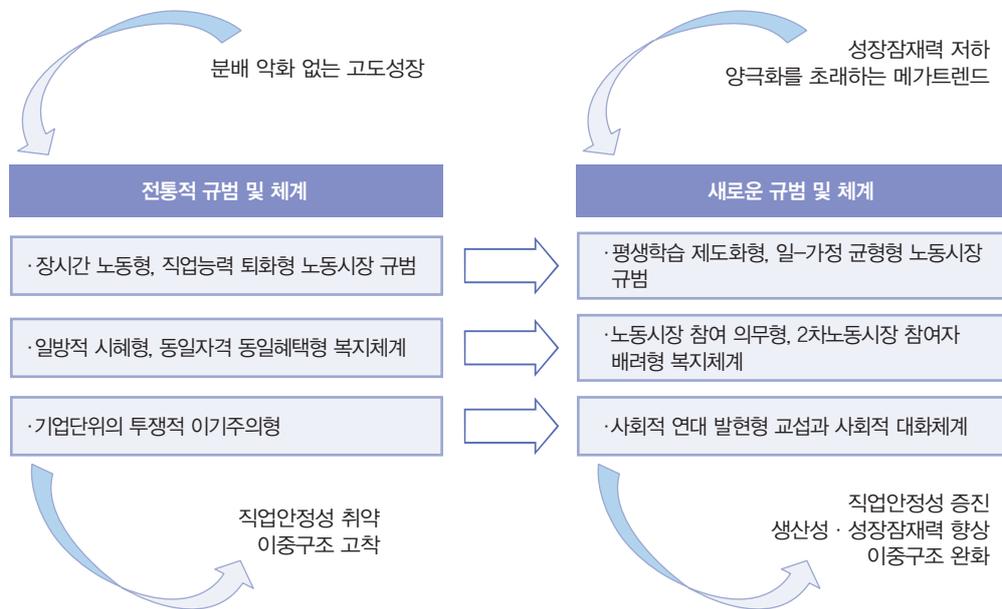
#### 1. 새로운 노동시장 규범, 복지체계, 노사관계체계의 확립

- 위기를 효과적으로 극복할 뿐만 아니라 위기 후 사회에서도 제도와 행태 간 부정합을

불식하기 위해서는 새로운 노동시장 규범과 복지체계와 노사관계체계를 확립해야 함(그림 6 참조).

- 과거 한국 경제는 분배상황 악화 없이 고도성장을 유지했고 고도성장이 제공하는 풍부한 일자리는 비록 안정적이지 않은 일자리에서 일하더라도 새로운 일자리에 정착할 수 있는 가능성을 높였음.
- 그러나 지금은 낮은 성장률이 일반적 경향이 된 상태에서 구직자의 기대수준은 높아 일자리에 대한 불만감은 과거 어느 때보다 커진 상태임.
- 이를 극복하기 위해서는 새로운 사회경제 상황에 맞는 정책 실시와 규범 확립이 병행되어야 함.
- 변동성이 증가하는 변혁기에 세계경제에 위기가 도래하는 이유는 경제주체들의 행태와 제도가 부정합을 보이기 때문인 만큼, 이러한 부정합을 해소하고 새로

[그림 6] 노동시장 규범, 복지체계, 노사관계체계의 조율 방향



운 패러다임을 구축하지 못한다면 양극화 현상은 지속되고 불안감은 불식되지 않을 것임.

- 위기를 효과적으로 극복할 뿐만 아니라 위기 후 사회에서도 제도와 행태 간 부정합을 불식하기 위해서는 새로운 노동시장 규범과 복지체계 및 노사관계체계를 확립해야 함(그림 6 참조).

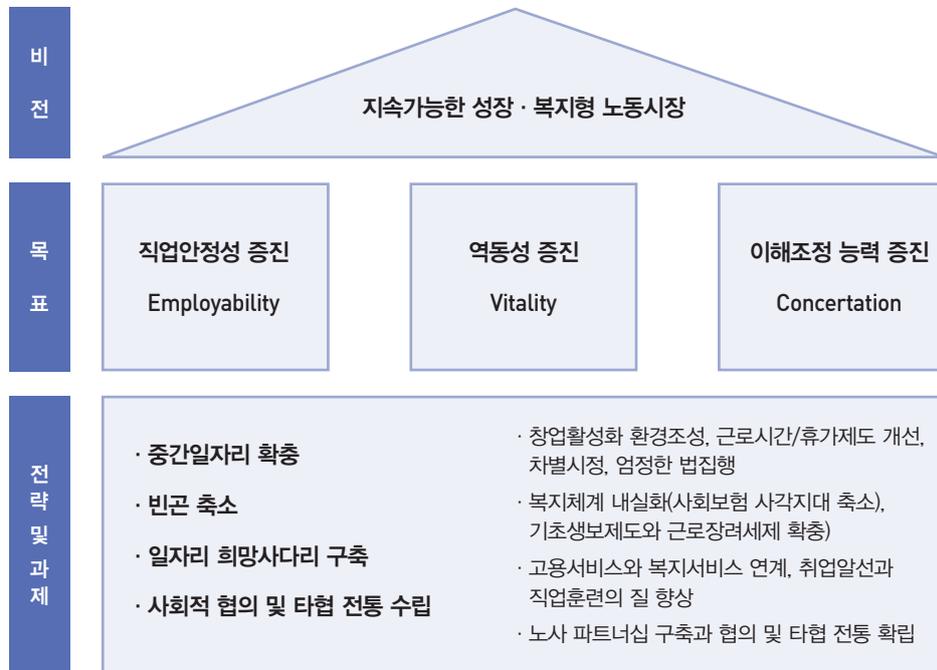
## 2. 노동시장 발전을 위한 전략과 과제

- 이러한 현실을 극복하고 새로운 노동시장 패러다임을 구축하기 위해서는 중간일자리 확충을 위한 생태계를 확립하고, 빈곤을 감소시키며, 일자리의 희망사다리를 구축해서 이중구조를 극복하고, 사회적 협의 및 타협 전통을 수립해야 함(그림 7 참조).
- 중간일자리 확충을 위해서는 대학 및 청년 창업지원자, 중견기업, 대기업 계열화

를 통해 지식집약적 비즈니스 창업을 촉진하는 기반을 준비해야 함.

- 우리나라 보편적 복지제도의 근간인 사회보험제도에 광범한 사각지대가 존재함으로써 보편적 복지제도의 기능을 퇴색시키고 있는 만큼 빈곤 축소를 위해서는 우선적으로 사회보험 사각지대를 축소해야 함.
- 고용서비스의 질을 제고하고 취약한 고용서비스 인프라를 확충하여 취업에 상대적으로 어려움을 겪는 구직자 등을 대상으로 맞춤형 고용-복지 연계서비스를 제공해야 함.
- 새로운 교섭체제를 정착시키고 지속가능한 복지체계 및 노동시장 규범을 확립하기 위한 사회적 대화를 통해 노사파트너십 구축과 협의 및 타협의 전통을 확립하고 2차노동시장 참여자의 목소리를 반영해야 함.

[그림 7] 노동시장 비전과 발전 전략



참고문헌

<p>이인재(2011), 「정규직과 비정규직의 임금격차:사업제-근로자 연결패널을 이용한 추정」, 『노동경제논집』 34(3), pp.119~139.</p> <p>Acemoglu, Daron(2002), “Technical Change, Inequality, and the Labor market,” <i>Journal of Economic Literature</i> 40(1), pp.7~72.</p> <p>Hur, Jai-Joon, Hwan-Joo Seo, and Young Soo Lee(2005), “Information and Communication Technology Diffusion and Skill Upgrading in Korean Industries,” <i>Economics of Innovation and New Technology</i> 14(7), pp.553~572.</p>	<p>Michaels, Guy, Ashwini Natraj, and John Van Reenen(2010), “Has ICT Polarized Skill Demand?: Evidence from 11 Countries Over 25 Years,” NBER Working Paper No.16138</p> <p>OECD(2011), <i>Employment Outlook</i>.</p>
--	---

허재준(한국노동연구원 선임연구위원)  
02-3775-5570 / hurji@kli.re.kr

※ 본 자료는 한국노동연구원 홈페이지 [www.kli.re.kr](http://www.kli.re.kr) 을 통하여 항상 보실 수 있습니다.